REPLICAÇÃO E SIMILARIDADE NOS PPA MUNICIPAIS EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS LEIS NOS PERÍODOS DE 2014-2017 E 2018-2021

Bruno Ferreira Costa[1]
Samir Carvalho Moysés[2]
Samuel de Souza Barbosa[3]

Resumo
Este artigo tem o objetivo de complementar o conjunto de evidências empíricas relacionadas a falhas dos processos de planejamento e de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais. Sob o prisma do conceito de "Densidade Macroestratégica", que permite diferenciar PPAs com indícios de elaboração derivada do campo político decisório daqueles elaborados para fins de cumprimento de mera formalidade legal, foram realizadas análises de replicação e similaridade entre PPAs municipais. Os resultados apontaram a existência de: pares de municípios com elevado percentual de programas textualmente idênticos; representativo número de municípios com nomes de programas replicados; programas replicados em PPAs de períodos subsequentes de um mesmo município, mesmo com a mudança do prefeito municipal. Para subsidiar a análise foram utilizados dados constantes nos PPAs de 2014 e de 2018 de todos os municípios mineiros, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Para fins de discussão futura, foram sugeridas duas hipóteses capazes de explicar os indícios de replicação identificados: (a) a aversão dos gestores ao risco de questionamento dos órgãos de controle e (b) baixa capacidade técnica estatal dos municípios para elaboração de ferramentas de planejamento.
Palavras-chave: governos municipais; Plano Plurianual; densidade macroestratégica; replicação; planejamento.

Abstract
This article builds on previous studies of municipal planning processes, by adding a set of empirical evidence of some of its alleged gaps. Drawing on the concept of "Macrostrategic Density, which allows us to differentiate discretionary and compliance decision-making, we analyse replication and similarity between municipal PPAs. To support the analysis, we use the complete data of all 2014 and 2018 municipalities' PPAs of Minas Gerais, made available by the State Audit Court. Results points to the existence of textually identical programs and replicated program names, both among different municipalities and along different time periods. Evidence of replication remain robust even when controlled by incumbent change. For future discussion on the phenomena observed, we suggest two explanatory hypotheses: a) managers' risk aversion, regarding control institutions; and b) low technical state capabilities of the municipalities, mostly those related to planning tools.
Keywords: municipal governments; Pluriannual Plan; macrostrategic density; replication; planning.

---

[1] Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus
[2] Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela UNINTER.
[3] Mestre em Economia pela EPGE/FGV-RJ, e mestrando em Estatística pela UFMG. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais

Introdução

O relacionamento institucional com gestores municipais, decorrente das políticas desenvolvidas por órgãos estaduais, possibilita a identificação de questões relativas ao processo de tomada de decisão comuns em municípios distintos. Um dos casos que mereceu atenção e destaque foi a elaboração de Planos Plurianuais com grande viés contábil, além da utilização de programas e ações bastante similares e, até mesmo, replicados.

O Plano Plurianual (PPA) foi criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/ 88) para ser instrumento de planejamento e gestão estratégica. A Carta Magna exige a apreciação de três leis para fixação das despesas públicas: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe ao PPA definir diretrizes, objetivos e metas da administração em uma janela de quatro anos. Dessa forma, o PPA orienta a alocação de recursos anual, detalhada na LOA que, por sua vez, é elaborada sob as diretrizes fiscais da LDO.

Ao submeter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública à apreciação do Poder Legislativo, o Plano Plurianual tem a finalidade de construir um compromisso político, campo do qual emergem as definições e decisões de dimensão estratégica. Portanto, é possível afirmar que o PPA foi concebido para ser instrumento de planejamento estratégico.

Apesar disso, o PPA ainda não é reconhecido como tal, no sentido de produzir definições no campo político decisório, em oposição a decisões tático-operacionais. De fato, argumenta-se na literatura que a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos o têm afastado desse propósito (PAULO, 2010).

O manual intitulado "Programa de Apoio à Elaboração e à Implementação de PPAs Municipais 2014-2017", organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (BRASIL, 2013, p. 22-23), em sua seção intitulada "Equívocos comuns sobre a prática do planejamento e a elaboração do PPA", apresenta narrativas pessimistas e reducionistas sobre o ato de elaborar o PPA que demonstram como o tema vem sendo tratado por alguns gestores municipais, tais como: "Planejar é uma coisa, fazer é outra"; "O planejamento engessa o governo"; "O Planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido

de substância"; "O planejamento é obra puramente técnica, deve ser neutro" e "O PPA não é nada mais do que uma lista de obras e serviços".

Novamente segundo Paulo (2010), os Plano Plurianuais têm sido mais úteis para fins de controle externo do que para a gestão interna das administrações. O uso do PPA, por parte dos órgãos de fiscalização, confirma seu valor para fins de transparência. O mérito da transparência, contudo, não é exclusividade desse plano, estando também presente na LOA, que também organiza as ações governamentais por meio de programas, além de detalhar informações relevantes ao prisma da conformação do gasto público, à Lei de Responsabilidade Fiscal e outras regulamentações da despesa. Em resumo, o PPA representa um bom instrumento de trabalho para órgãos de controle, mas limita-se a peça burocrática para fins de planejamento e sob o olhar dos tomadores de decisão. Entre as principais falhas observadas constam a padronização, a universalidade, o excessivo detalhamento e a estrutura orçamentária do plano.

Outro ponto levantado é que o PPA exige que sejam submetidas toda e qualquer ação do governo (universalidade) a uma estrutura predefinida, com formatação única e flexibilidade metodológica limitada (padronização) que não se atém a apontar diretrizes, objetivos e metas, mas discrimina, inclusive, as ações orçamentárias e não orçamentárias (excessivo detalhamento) com a previsão de recursos especificada por unidade orçamentária, fonte de recurso, entre outras dimensões orçamentárias. Tal estrutura desvia a discussão estratégica de planejamento, essencialmente política, para uma dimensão técnico-orçamentária, causando uma absorção do PPA pela dinâmica orçamentária, ao contrário de orientá-la.

Neste artigo, busca-se complementar o conjunto de evidências relacionadas a algumas dessas falhas com observações majoritariamente empíricas, obtidas da análise quantitativa de dados dos Planos Plurianuais de cada um dos 853 municípios mineiros. O objetivo é agregar informações pontuais ao já qualificado debate, com a apresentação de evidências de disfunções nos instrumentos legais vigentes de planejamento estratégico, de modo a subsidiar futuros estudos, bem como contribuir para eventuais revisões e aprimoramentos do modelo legal existente. Dessa forma, por meio de análises comparativas entre PPAs de municípios distintos e entre os PPAs distintos de um mesmo município, foram identificadas similaridades e replicações de programas e ações que passamos a expor.

Além dessa introdução, organizou-se o texto em mais três seções. A segunda seção descreve, brevemente, os dados utilizados e algumas estatísticas básicas. Em seguida, apresenta-se a análise de replicação e similaridade entre planos municipais e investigaram-se alguns dos resultados obtidos. Por fim, à luz dos resultados e da literatura, faz-se uma breve discussão qualitativa e levantam-se algumas considerações finais.

Desenvolvimento

Dados

Como o propósito deste artigo é levantar evidências empíricas de falhas do PPA, os dados utilizados cumpriram papel fundamental. Nesta seção eles são descritos brevemente e apresentam-se algumas estatísticas descritivas.

Fonte de dados

Na elaboração deste artigo utilizaram-se os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/. Em particular, recolheram-se, para cada município, os dados das seguintes seções:

- Orçamento > Instrumentos de Planejamento > PPA > Programas; e
- Orçamento > Instrumentos de Planejamento > PPA > Ações e Metas.

Ademais, obtiveram-se os dados referentes aos PPAs elaborados nos anos de 2014 e 2018, contemplando as variáveis:

- município;
- nome do programa;
- nome da ação e
- valores financeiros previstos.

Estatísticas descritivas

Recolheram-se dados de Programas e Ações dos PPAs 2014 e 2018 de todos os 853 municípios mineiros. A tabela 1 exibe a dimensão do conjunto de dados.

Tabela 1: Total de programas e ações nos Planos Plurianuais municipais -Minas Gerais – 2014/2018

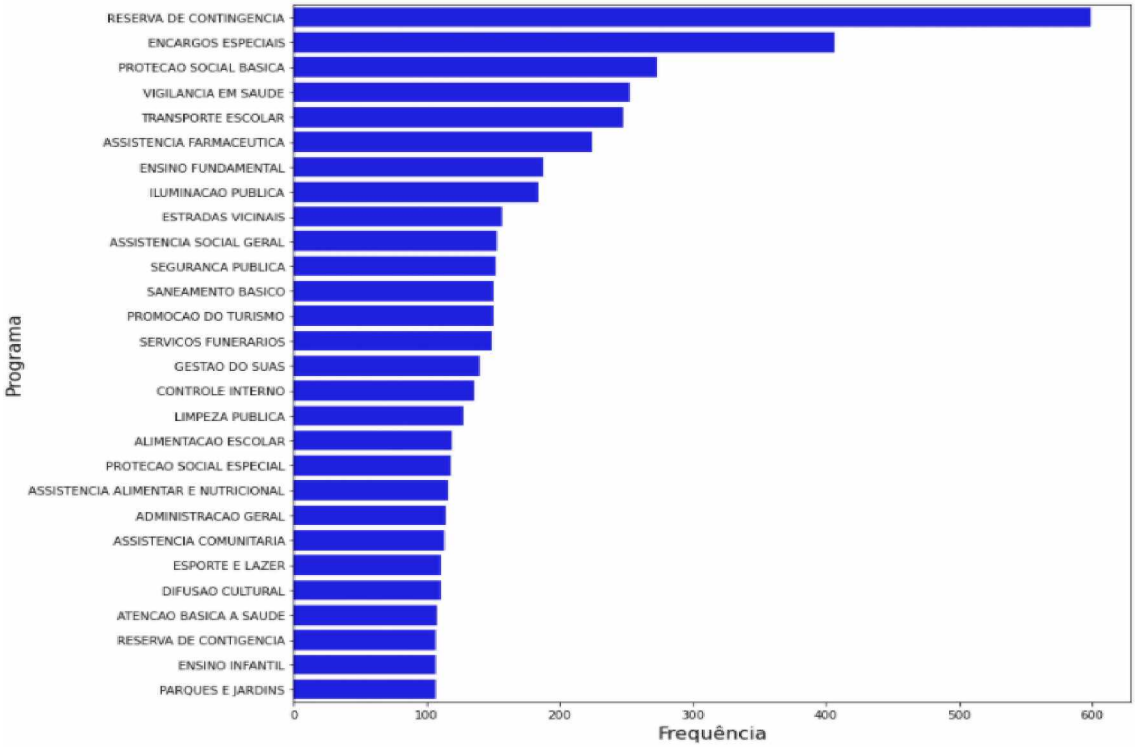
	PPA 2014	PPA 2018
Programas	30.699	29.057
Ações	143.168	141.611

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Nota: PPA: Plano Plurianual.

Dos 29.057 programas em 2018, tem-se16.754 (58%) nomes duplicados, isto é, nomes que aparecem em dois ou mais municípios. No caso das ações são 33.116 duplicações (23%). O gráfico 1 exibe os nomes de Programas mais frequentes, que aparecem em 100 ou mais municípios.

Gráfico 1: Programas mais frequentes nos Planos Plurianuais dos municípios - Minas Gerais –2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Os nomes mais frequentes parecem indicar áreas amplas de atuação, comum entre os municípios, tais como “Transporte Escolar”, “Ensino Fundamental” e “Segurança Pública”. O nome mais frequente, contudo, “Reserva de Contingência”, está relacionado

a uma obrigação orçamentária. Outros nomes, menos recorrentes, incluem termos como "Fundeb", relacionados à estrutura orçamentária que aponta a literatura.

Observa-se que a contagem de frequência é realizada considerando a grafia exata do nome dos programas (a menos de acentos e cedilha), de modo que os programas "Reserva de Contingência" e "Reserva de Contingência" são considerados distintos[4]. Optou-se por essa metodologia para poder evidenciar repetições com maior precisão

O PPA 2018 do município típico (mediano) mineiro é caracterizado por[5]:

- 29 programas, 155 ações;
- R$ 25,3 milhões de recursos previstos;
- média de R$ 872 mil por programa ou R$ 163 mil por ação.
- 43% de renovação dos programas entre 2014 e 2018;
- 66% de renovação das ações entre 2014 e 2018;
- média de 3% de programas em comum com outros Município em 2018, com um máximo de 16%.

Análise de similaridade e replicação

Algumas das estatísticas descritivas apresentadas na seção anterior, tais como a quantidade de nomes de programas e ações repetidos e a frequência de repetição em dois ou mais municípios, sugerem a existência de similaridade ou replicação entre PPAs municipais. Nesta seção investigar-se-á melhor essa hipótese.

Um conceito interessante para a análise é o de "Densidade Macroestratégica" (NASCIMENTO *ET AL.*, 2020), definida como um contínuo cujas extremidades reúnem, de um lado, a formulação de PPAs considerados mera formalidade, constituindo documentos procedimentais (justaposição de planilhas), e, de outro, PPAs estratégicos, cujas definições emergem do campo político decisório e orientam a alocação orçamentária, ao invés de espelhá-las.

[4]Optou-se por esta metodologia primeiro pelo grande volume de dados, tornando uma análise qualitativa e interpretativa muito mais morosa e dispendiosa e segundo para evidenciar, com maior precisão, os casos de replicação em que até eventuais erros de português são perpetuados.

[5]Denotou-se, por município típico, um município fictício cujos números e indicadores são a mediana entre todos os municípios mineiros. A mediana é o valor que divide os municípios em dois grupos: 50% dos municípios têm indicador igual ou inferior à mediana e 50% dos municípios têm indicador superior ao valor da mediana.

Trabalhar-se-á, para fins de análise empírica, com a hipótese de que municípios "procedimentalistas" tendem a elaborar planos padronizados, com programas e objetivos generalistas e comuns que não refletem as prioridades do governo eleito nem as particularidades locais. Buscar-se-á avaliar essa hipótese quantificando a similaridade dos PPAs entre os municípios.

Nascimento e coautores (2020) elencam, ainda, como uma das variáveis indicativas da Densidade Macroestratégica a "ação/nuance de governo", que identifica se o Poder Executivo municipal interfere, altera ou reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato. Essa dimensão será avaliada por meio da mensuração do indicador "Percentual de Renovação", entre dois períodos, dos PPAs municipais.

Metodologia

Para a avaliação do grau de similaridade dos programas entre municípios, utiliza-se o *score* de *Interseção sobre União* (*IsU*). Denotando por A o conjunto de programas de um município e por B o conjunto de programas do segundo município, tem-se a seguinte fórmula de cálculo:

$$IsU(A,B) = \frac{\#[\,A \cap B\,]}{\#[\,A \cup B\,]} = \frac{Nº\ de\ Programas\ em\ comum}{Total\ de\ Programas\ Únicos}$$

Veja um exemplo:

> Sejam A e B os conjuntos de Programas do PPA de dois municípios distintos:
>
> A = {Praças e Jardins, Iluminação Pública, Vigilância Sanitária, Educação Básica}
>
> B = {Promoção do Esporte e Lazer, Educação Básica, Gestão das Políticas Culturais, Gestão de Convênios, Saúde e Vigilância Sanitária}
>
> Note que temos quatro programas em A e cinco programas em B. O único programa em comum é "Educação Básica", portanto $\#[\,A \cap B\,] = 1$. Além disso, como no denominador da fórmula para a *IsU* contam-se apenas os programas únicos (isto é, contam-se programas em comum apenas uma vez), tem-se que $\#[\,A \cup B\,] = 8$. Segue que $IsU(A,B) = 1/8 = 12{,}5\%$.

Ressalta-se que no cálculo da interseção consideram-se apenas os programas com grafia idêntica, de modo que programas como "Promoção do Esporte e Lazer" e "Promoção do Esporte e *do* Lazer" foram considerados programas distintos[6].

Adicionalmente, note-se que os conjuntos A e B podem ser utilizados, também, para representar os programas de um mesmo município em PPAs de períodos distintos. Nesse caso, o $IsU(A,B)$ representaria o percentual de programas mantidos de um PPA para outro. Nesse caso, o complementar do $IsU(A,B)$ tem uma interpretação intuitiva, que se chama de "Percentual de Renovação", sendo dado por:

$$Percentual\ de\ Renovação(A,B) = 1 - IsU(A,B)$$

Por fim, pode-se calcular também, para cada município, o percentual de seus programas que também aparece, pelo menos uma vez, em algum outro município. Note que um município pode ter, por exemplo, 100% de seus programas compartilhados considerando o cálculo desse indicador, mas um percentual máximo de programas em comum bem menor no indicador calculado par a par (IsU).

Resultados

Replicação intermunicipal

Para avaliar a **replicação** de programas entre municípios, calcula-se o IsU para todos os pares possíveis entre os 853 municípios. A tabela 2 resume a distribuição dos resultados obtidos. Observa-se que 54 municípios exibiram um PPA idêntico ao de pelo menos um município distinto, considerando o nome e a quantidade de programas. Um total de 133 (16%) exibiram pelo menos metade dos programas em comum com algum outro município.

[6] Como se verá, embora restritivo, esse indicador já é suficiente para evidenciar a replicação de programas. Estatísticas como a Distância de Levenshtein, por exemplo, podem ser aplicadas para uma mensuração mais flexível.

Tabela 2: Distribuição da replicação de programas entre Municípios – Minas Gerais - 2018

Percentual Máximo de Programas em Comum (par a par)	Número de Municípios	Percentual de Municípios
0	1	0,1
(0 a 50)	719	84,3
(50 a 100)	79	9,3
100,00	54	6,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

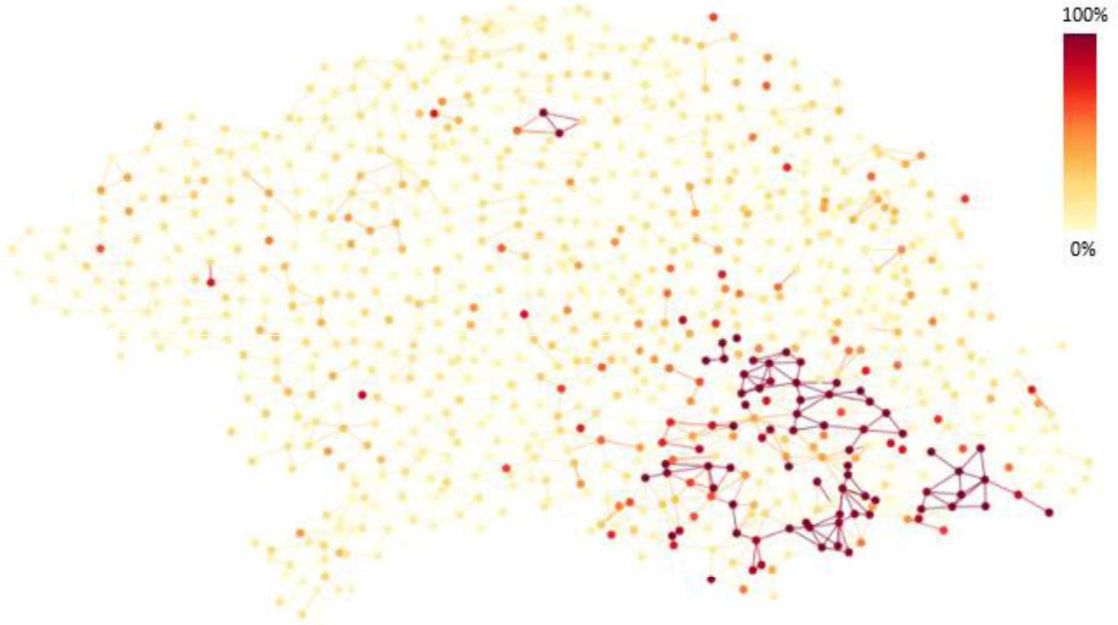
Notas: (0% a 50%) denota valores entre 0% (exclusive) e 50% (inclusive).

Uma inspeção detalhada revela, de fato, que **48 municípios** (dentre os 54) **compartilharam exatamente o mesmo conjunto de programas e objetivos** (mesma quantidade, com nomes e descrições de grafia idêntica). Claramente a estrutura do PPA desses municípios não reflete as prioridades de cada administração, a menos que as prioridades fossem idênticas, o que se considera implausível.

Dessa forma, pode-se concluir que, em termos de definição de programas e objetivos, esses municípios adotaram uma postura procedimentalista, e que a estrutura dos PPAs não resulta de um processo político decisório de definições estratégicas.

Adicionalmente, a proximidade geográfica desses municípios indica a existência de um fator comum implicando na coincidência da estrutura dos Planos. O gráfico 2 destaca tal proximidade. No gráfico, cada município é representado por um ponto. A cor de cada ponto indica o percentual máximo de programas em comum com algum outro (único) município. Municípios vizinhos estão conectados. O posicionamento dos municípios foi aleatorizado de modo a não os identificar.

Gráfico 2: Percentual Máximo de Programas em comum dos municípios (par a par) – Minas Gerais - 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

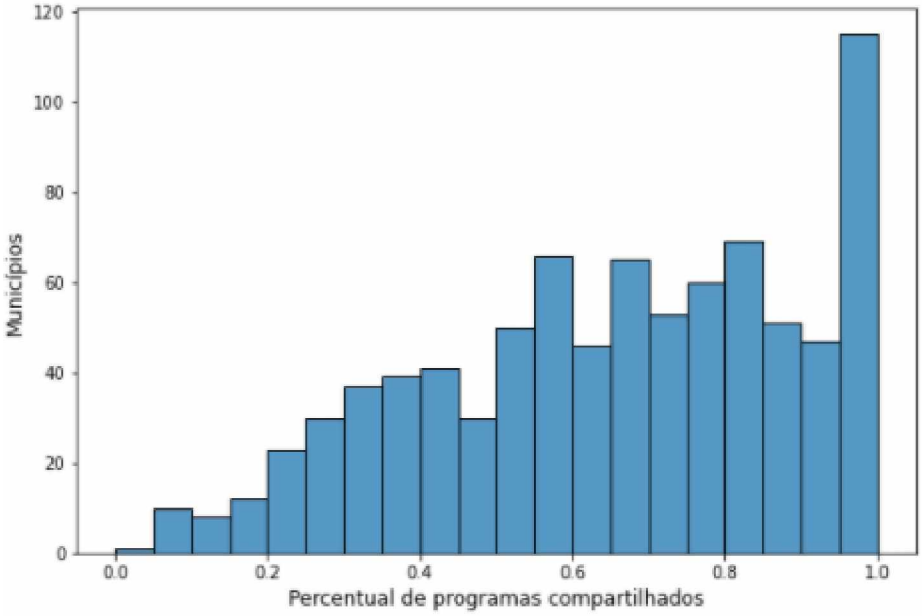
Observa-se que os municípios com alto percentual de programas em comum estão concentrados geograficamente, isto é, tendem a ser vizinhos.

Programas "compartilhados"

Além da replicação intermunicipal, avaliada pela mensuração do número de programas em comum entre pares de municípios, calculou-se também, para cada município, o percentual de programas que aparecem pelo menos uma vez em algum outro município. Já se sabe, das estatísticas descritivas, que 58% dos Programas aparecem em dois ou mais municípios.

Detalhando essa dimensão, o gráfico 3 apresenta o quantitativo de municípios por percentual de programas compartilhados. Observa-se que uma parcela reduzida dos municípios exibe PPAs idiossincráticos. Uma inspeção dos dados mostra que em metade dos municípios, mais de 60% de seus programas aparecem pelo menos uma vez em um PPA de outro município. Observou-se, ainda, um conjunto de 91 municípios nos quais a totalidade de seus programas aparecem em dois ou mais PPAs distintos.

Figura 3: Quantidade de municípios por percentual de programas que aparecem em dois ou mais Planos Plurianuais – Minas Gerais - 2018

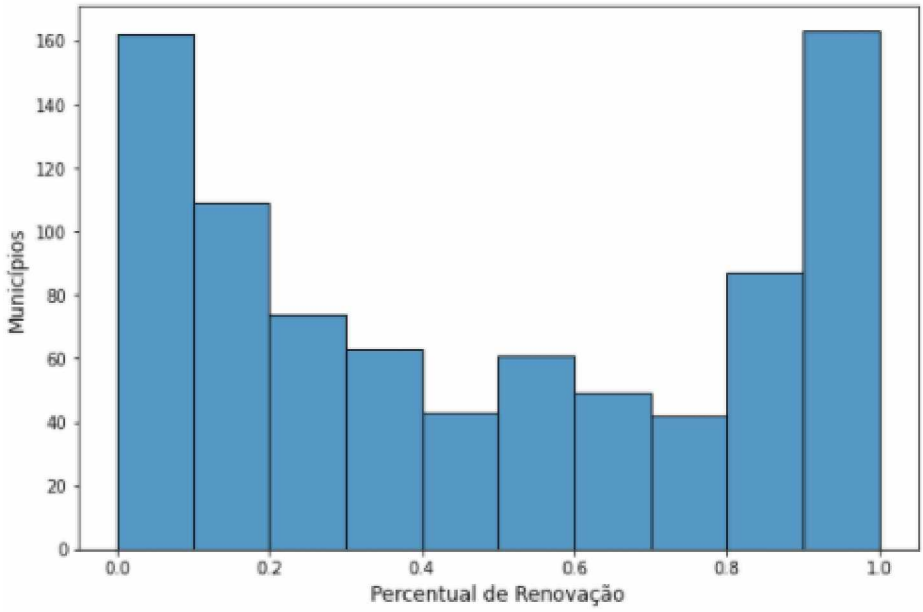


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Replicação intramunicipal

Analisando os programas do mesmo município, observa-se43 municípios que mantiveram exatamente os mesmos programas entre 2014 e 2018. O gráfico 4 exibe a distribuição de municípios por percentual de renovação.

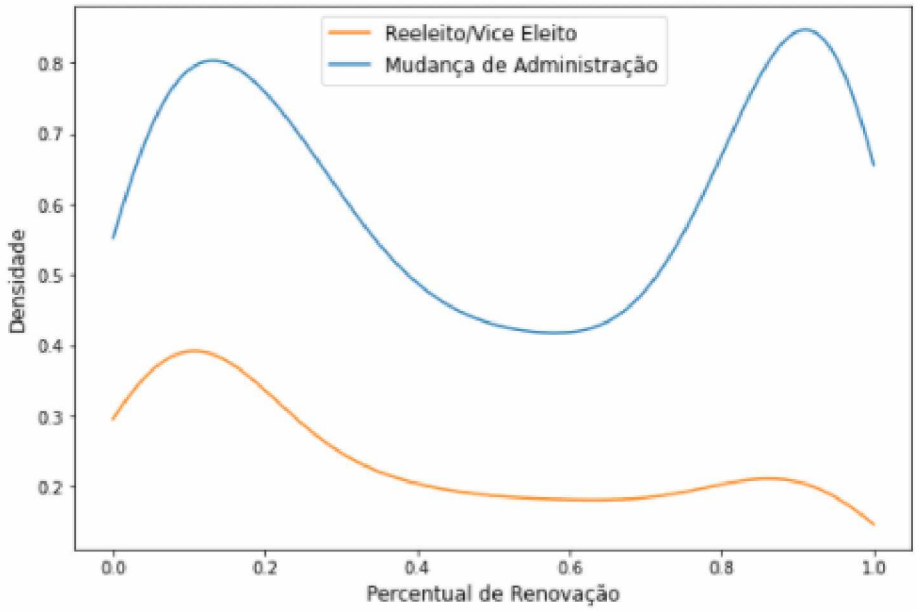
Gráfico 4: Quantidade de municípios por percentual de renovação dos programas entre os dois Planos Plurianuais– Minas Gerais - 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Destaca-se a concentração dos municípios com baixa renovação (162 municípios com renovação menor ou igual a 10%), por um lado, e outro grupo com esse percentual elevado, por outro (163 com renovação maior ou igual a 90%). Esse resultado pode ser visto como uma mensuração do posicionamento dos municípios no espectro "ação/nuance de governo", conforme definem Nascimento e coautores (2020). Essa variável identifica se o Poder Executivo municipal interfere, altera ou reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato.

Gráfico 5: Distribuição de municípios por Percentual de Renovação dos Programas entre os dois Planos Plurianuais considerando o fator reeleição– Minas Gerais – 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

O gráfico 5 mostra, ainda, que o conjunto de municípios com baixo percentual de renovação do PPA não se limita aos casos de reeleição ou de vice-prefeito eleito. Embora o percentual médio de renovação seja, de fato, menor nesses casos (linha laranja), observa-se que, mesmo somente entre os municípios com mudança de Administração (linha azul), preserva-se a concentração nos extremos de baixo ou alto percentual de renovação dos programas.

Discussão

Nas seções anteriores apresentaram-se alguns indícios de replicação nos PPAs municipais. Os planos municipais tendem a ser similares em termos da nomenclatura de programas e da descrição dos objetivos, sobretudo se se considerar a dimensão de proximidade geográfica. Além disso, muitos municípios exibiram elevada inércia na estrutura de seus PPAs, com baixa renovação entre 2014 e 2018, fator presente mesmo entre municípios em que não houve reeleição nem continuidade por meio de vice-prefeito eleito.

Nesta seção levantar-se-á algumas hipóteses que podem influenciar essa replicação.

Instrumento burocrático e obrigatoriedade legal

Esta hipótese se refere à formalidade dos instrumentos públicos. O gestor municipal tem a obrigação constitucional de elaborar um Plano Plurianual, executá-lo e comprovar, ou justificar, o atingimento ou não das metas, sob pena de responsabilização pelos órgãos de controle. Emerge disso um dilema, representado pelo conceito de Densidade Macroestratégica: elaborar um PPA estratégico, com programas, objetivos e metas que traduzam as prioridades e particularidades da administração local, ou elaborar um PPA procedimental, com estrutura genérica, destinada à aprovação formal do Plano e favorável à aprovação futura das contas anuais.

Nesse aspecto, a elaboração de um PPA estratégico tende a produzir um documento mais complexo que tende a incorporar incertezas quanto à capacidade de operacionalização, gerar maior custo de controle, fiscalização e execução de metas, além de elevar o risco de questionamento ou rejeição pelos órgãos de controle.

Uma meta não cumprida pode se tornar um peso com que o gestor não estaria disposto a arcar, especialmente se implicar em responsabilização. Diante desse dilema, mesmo que caiba justificativa ao não adimplemento, muitas vezes o gestor opta por evitar controvérsias.

Assim, a elaboração de um PPA procedimental, documento genérico, formal e sem conteúdo estratégico, torna-se uma opção, destinada aos órgãos de controle, visando garantir a superação dessa etapa do orçamento municipal e simplificar a aprovação das etapas posteriores.

Pelo exposto, apesar de ser possível elaborar um PPA estratégico que atenda a todas as formalidades da lei, entende-se que a opção por um PPA procedimental pode ser um dos fatores que induzam os municípios à replicação de programas, objetivos e metas tanto de outras localidades que obtiveram sucesso na aprovação de contas, quanto de planejamentos anteriores que não suscitaram questionamentos junto aos órgãos de controle.

Baixa capacidade administrativa

Outro fator que pode induzir a replicação de Planos entre municípios é a existência de baixa capacidade estatal, e, em particular, a baixa capacidade administrativa, entendida como a capacidade de "formular e implementar políticas públicas por meio de uma burocracia profissionalizada" (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

A elaboração estratégica de um Plano Plurianual requer o suporte de um corpo técnico qualificado, que oriente o processo junto aos tomadores de decisão e compatibilize-o às exigências formais e legais. Dada a realidade precária da administração pública municipal em diversas localidades brasileiras, especialmente em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, a replicação pode se tornar a opção mais factível à disposição do gestor.

Tal replicação pode surgir do diálogo e da troca de informações entre municípios vizinhos, de serviços prestados por um agente intermediário comum (tais como consultorias de gestão), da orientação padronizada de instituições públicas como Tribunais de Contas, órgãos e entidades da administração pública estadual (a exemplo de Secretarias de Estado de Planejamento) ou federal, Organizações Não-Governamentais, entre outros.

Considerações finais

Neste artigo busca—se contribuir para a agenda de pesquisa sobre gestão estratégica no setor público brasileiro, relativa à elaboração do PPA no âmbito municipal, por meio da estruturação e análise de dados dos PPAs dos 853 municípios mineiros. Ressalta-se que esse trabalho encontrou limitações quanto ao volume de dados disponíveis e à sua estruturação. Um trabalho mais minucioso com dados de séries temporais maiores e a inclusão de mais municípios poderia refinar os dados apresentados nesta pesquisa.

Outro fator foi a opção pela análise quantitativa de dados. Uma análise qualitativa com um aprofundamento e desdobramento de cada programa e ação, além do acompanhamento de sua execução, teria a capacidade de evidenciar se os índices de replicação não se trata apenas de um decurso natural das competências constitucionais comuns a todos os municípios. Outrossim, destaca-se que, apesar de reconhecer que é competência de todos os municípios a gestão das questões de interesse local, a reprodução integral, ipsis litteris, de nomes de ações e de programas entre vários municípios é um indício de uma mera replicação de um texto sem um juízo de valor aprofundado se aquela ação ou programa se adéqua à realidade de cada um.

Conforme levantado, um expressivo número de municípios (133 ou 16% deles) exibem pelo menos metade dos programas em comum com algum outro município, além de se ter58% de nomes duplicados de programas entre os PPAs de 2018. Observou-se, ainda, que um grupo de 48 municípios compartilharam um conjunto idêntico, em quantidade e descrição, de programas e objetivos em seus Planos.

Independente dos motivos que levaram à replicação nos PPAs municipais interpreta-se tal replicação como indicativo de ação procedimentalista dos gestores. Conforme afirma Cardoso Júnior (2015), o PPA precisa ser visto e tido como aliado estratégico, e não como "obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública". Nesse sentido, buscou-se fomentar a discussão sobre a função do PPA como parte de uma solução para a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas, ou mera peça burocrática passível de simplificação ou, até mesmo, de supressão.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial**, Brasília: DF, 2013

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

Paulo, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, 61(2), 2010, 171-187.

NASCIMENTO, I. C. R.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B.; SILVA, R. B. P. S. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: Descrição e Análise do Processo de Elaboração do PPA do Município de Osasco (2018-2021). **Teoria E Prática Em Administração**, 10(1), 2020, 12–24.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In:* MELLO, J. *ET AL.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.